

수능완성 읽기

안녕하세요, 김양봉입니다.

국어 공부를 혼자 하시는 분들에게 도움이 될만한 내용이 뭐가 있을까, 고민하다가 이걸 해보기로 했습니다.

이 시리즈에서는 ‘수능완성 읽기’라는 제목 그대로 그냥 수능완성을 읽을 계획입니다.

읽으면서 어떤 생각을 해야 하는지. 이런 단어, 저런 문장에는 어떻게 반응하는 것이 좋은지. 또 어떤 부분에서 힘을 주고, 어떤 부분에서는 힘을 빼고 읽어도 괜찮은지 등등 지문 분석이나 해설이 아니라, 제가 지문을 읽을 때 사고의 흐름을 전달하는 것이 목적입니다.

그렇기 때문에 이 시리즈는 다음 규칙을 바탕으로 제작될 예정입니다.

1. 한 번에 최대 두 문장까지만 읽고 작성한다.
2. 한번 작성한 내용은 절대 손대지 않는다. (오타 수정 제외)
3. 사후적으로 내용을 추가하지 않는다.

그렇다 보니 내용이 체계적이지는 않을 겁니다.

정말로 읽으면서 제 생각을 보여드리기만 할 거거든요.

당연히 잘못 생각한 부분도 있겠지만, 규칙에 따라 수정하지 않을 겁니다.

제가 여러분께 전달하고 싶은 건 그저 수년간 많은 글을 읽고 많은 문제들을 풀어오면서, 또 직접 문제를 출제하면서 자연스럽게 습득한 것들입니다.

여러분이 이것들을 독해 도구나 방법론에 대한 암기 없이, 그냥 가볍게 저와 함께 수능완성을 읽으면서 자연스럽게 습득하길 바랍니다.

마지막에는 ‘알아두면 좋은 내용’을 통해 지문에서 등장했던 논리, 배경지식, 연계 가능성이 있는 요소들을 제시했습니다.

피드백은 자료의 내용, 구성, 형식 등 어떤 부분에 대한 것이든 언제나 감사히 받겠습니다.

수능완성 읽기

실전편 02. 기속 행위와 재량 행위, 판단 여지의 인정 가능성

[1문단-1]

(가) 행정 법규는 ‘행정청은 A에 해당하면 B를 해야 한다. /B를 할 수 있다.’와 같은 형식을 지닌 ‘**요건-효과**’의 조건문 형태로 규정되어 있다.

벌써 읽기 싫어치네요.

<‘요건-효과’의 조건문 형태>의 개념을 설명하는 동시에, 행정 법규가 그러한 형태로 규정된다는 사실을 함께 설명하는 문장입니다.

이 문장을 다시 정리하면,

‘행정청은 A에 해당하면 B를 해야 한다. /B를 할 수 있다.’와 같은 형식을 ‘요건-효과’의 조건문 형태라고 한다. 행정 법규는 이런 형태로 규정되어 있다.

이렇게 되겠죠.

이렇게 한 문장이지만 둘 이상의 정보를 담고 있는 문장은 독서 지문에서 정말 자주 나오니 어느 것 하나 놓치지 말고 챙겨 가시기 바랍니다.

[1문단-2]

즉 특정의 사실들이 법 규정에서 정한 **법률 요건**에 해당하면/ 해당 행정청이 특정의 행정 행위를 해야 하거나 할 수 있는 **법률 효과**가 발생한다.

앞의 정보와 대응시켜 읽어야 하는 문장인 것 같아요. 앞 문장에서 행정 법규는 ‘요건-효과’의 조건문 형태로 규정되어 있다고 했는데, 이 문장에서는 각각 ‘법률 요건’과 ‘법률 효과’라는 좀 더 구체화된 표현을 사용하고 있죠.

법률 요건은 말 그대로 법 규정에서 정한 요건이고, 법률 효과는 ‘해당 행정청이 특정의 행정 행위를 해야 하거나 할 수 있는 효과’라고 합니다. 이 문장 역시 둘 이상의 정보를 담고 있는 것으로 볼 수 있겠죠.

1문단이 이렇게 끝나는데, 대충 행정 법규와 관련된 이야기를 할 것 같다는 생각만 할 수 있을 뿐 구체적인 소재에 대한 아이디어는 아직 얻지 못했습니다. 계속 읽어 볼게요.

[2문단-1]

이때 ‘B를 해야 한다’의 경우처럼 법규상 요건이 충족되면 <행정청이 반드시 어떠한 행위를 하여야 하는 행정 행위>를 **기속 행위**라고 한다.

아하. 여기까지 읽고 우선 제 머릿속에는 세팅이 끝났습니다.

1) 앞으로 ‘법규상 요건이 충족’되는 것은 디폴트. 지문에서 다루고자 하는 것은 ‘법규상 요건이 충족되었느냐 아니냐’가 아니기 때문.

2) 반드시 해야 하는 행정 행위 vs 할 수도 있는 행정 행위. 즉 have to와 can을 비교할 가능성이 매우 높음. 그래서 **노란색**이 아닌 **파란색**으로 표시.

3) 두 행위 모두 ‘행정 행위’에 포함되는 항목이므로 혹시나 둘을 비교하는 문제가 나오면 둘 다 ‘행정 행위’ 자체의 특징은 포함한다는 것을 잊지 말기.

문장이 직접 전달하는 정보는 기속 행위의 개념뿐이지만, 이 문장을 통해 예상할 수 있는 정보는 꽤 많죠?

[2문단-2]

예를 들어/ 도로 교통법은 [운전자가 술에 취한 상태에 있다고 인정할 만한 이유가 있음에도 음주 측정을 거부한 경우]/ 지방 경찰청장은 운전면허를 취소하여야 한다고 규정하고 있다.

우리의 이해를 돕기 위해 바로 예를 들어주세요.

[1문단-2]의 내용과 대응시켜 이해해 보겠습니다.

‘법률 요건’ = 운전자가 술에 취한 상태에 있다고 인정할 만한 이유가 있음에도 음주 측정을 거부한 경우

‘해당 행정청’ = 지방 경찰청장

‘법률 효과’ = 운전면허를 취소해야 함

추가로 해당 내용은 반드시 해야 하는, have to에 해당하는 행정 행위니까 **기속 행위**겠네요.

[2문단-3]

이 경우 행정청인 지방 경찰청장은 음주 측정 거부자의 운전면허를 취소해야 하는 의무를 **①**지므로 이때의 운전면허 취소 행위는 기속 행위이다.

이미 앞에서 다 이해했던 내용들이니 그냥 넘어가도 괜찮겠죠?

우선 기속 행위는 예상한 대로네요. 특정 행위를 해야 하는데 하지 않으면, 법원에서 그 행위의 효력이 부정될 수 있다.

[2문단-4]
반면 'B를 할 수 있다'처럼 법규가 가능 규정 형식으로 <행정청에 선택권을 부여한 경우의 행정 행위>를 재량 행위라고 한다.

기속 행위의 짝은 '재량 행위'였습니다.
재량 행위는 can에 해당하며, 지문에서는 이를 '행정청에 선택권을 부여한 경우'라고 표현했네요.

[2문단-5]
도로 교통법은 운전자가 난폭 운전을 한 경우 운전면허를 취소하거나 정지시킬 수 있다고 규정하여 지방 경찰청장에게 운전면허의 취소·정지 또는 그 집행에 대해 재량을 부여하고 있다.

기속 행위와 마찬가지로 도로 교통법의 예를 제시하고 있습니다. 이 경우 지방 경찰청장은 운전면허를

- 1) 취소하거나
- 2) 정지하거나
- 3) 그냥 두거나

중에서 자기 재량으로 선택할 수 있다는 거죠. 이것이 재량 행위입니다.

[3문단-1]
행정청의 위법한 행정 행위는 법원의 통제를 받아야 한다.

그러다 갑자기 행정청의 위법한 행정 행위? 잠깐 생각해 볼게요.

우리가 알고 있는 '행정청의 행정 행위'는 기속 행위와 재량 행위가 전부입니다. 이것들이 위법한 경우, 법원의 통제를 받는다는 뜻이겠죠. 그럼 애네가 위법한 경우는 어떤 것이 있을까요?

위법한 기속 행위: 해야 하는데 안 했을 경우

위법한 재량 행위: 부여된 선택권을 벗어난 선택을 했을 경우

이 정도가 아닐까, 조심스레 예상해 봅니다.

아, 물론 예상하지 않아도 괜찮아요. 이건 독서 지문 이니까 틀림없이 뒤에서 설명해 줄 거거든요.

[3문단-2]
기속 행위의 경우 행정청에 특정 행위를 하여야 할 의무가 부과되므로 이에 따르지 않은 행정 행위는 법원에서 그 효력이 부정될 수 있다.

[3문단-3]
재량 행위의 경우 입법자가 가능 규정을 통해 행정청에 선택권을 부여하고 있으므로 법원은 행정청에 주어진 재량권이 주어진 목적을 벗어나 행사된 것인지만 심사할 뿐 재량권의 범위 내에서 행정 행위가 이루어진 경우 위법성을 인정하지 않는다.

재량 행위의 경우, 재량권이 목적에 맞게 행사된 것인지를 심사한다고 하네요. 심사 결과 목적에 맞게, 재량권 범위 내에서 행위가 이루어지면 문제가 없다.

그럼

- 1) 재량권이 주어진 목적을 벗어나 행사되었을 경우
 - 2) 재량권의 범위 밖에서 행정 행위가 이루어진 경우
- 이 두 경우에는 문제가 된다는 것으로 이해할 수 있겠죠? 2)는 앞에서 예상했던 내용이구요.

[3문단-4]
다만/ 법 규정에서 정하지 않은 행위를 택하였거나, 재량을 행사함에 있어 공익과 사익 등 반드시 고려하여야 할 요소를 고려하지 않은 경우에는 재량 행위라도 위법성을 인정할 수 있다.

재량 행위의 위법성이 인정되는 경우는

- 1) 반드시 고려해야 할 요소를 고려하지 않은 경우
 - 2) 법 규정에서 정하지 않은 행위를 택한 경우
- 두 가지라고 합니다.

앞에서 정리한 내용과 함께 보죠.

- 1) 법 규정에서 정하지 않은 행위를 택한 경우
 - 2) 재량권이 주어진 목적을 벗어나 행사되었을 경우
 - 3) 반드시 고려해야 할 요소를 고려하지 않은 경우
- 2)와 3)을 좀 어떻게 엮으면 유사한 맥락으로 이해할 수 있을 것도 같지만, 실제로 지문을 읽을 때는 그럴 시간이 없을 테니 총 세 가지 경우로 정리하겠습니다.

[3문단-5]
이처럼 [A]어떤 행정 행위가 기속 행위인지 재량 행위인지에 따라 행정 행위에 대한 법원의 통제 범위가 달라진다.

[A]의 이유를 묻는 문제가 출제될 가능성이 높아 보이네요. 왜 달라지냐?

기속 행위는 행위를 했는지 안 했는지만 보고, 재량 행위는 행위를 하긴 했는데 위에서 정리한 세 가지 경우에 해당하는지까지 보니까요.

와 관련된 여러 견해가 제시될 것임을 예상할 수 있습니다.

[2문단-1]

㉠판단 여지설은 법률 요건에 불확정 법 개념이 사용된 경우/ 하나의 결정만이 아닌 다양한 판단 가능성이 행정청에 주어진다고 보고, 이를 행정청의 판단 여지라고 정의한다.

일단 (가)에서 법규상 요건이 충족되는 것이 디폴트라고 본 것처럼, (나)에서는 ‘불확정 법 개념이 사용된 경우’를 디폴트로 보겠습니다. 아마 앞으로 등장하는 모든 견해나 상황은 불확정 법 개념이 사용된 경우와 관련된 것일 테니까요.

판단 여지설은 재량 행위와 유사한 면이 있는 것 같습니다. 행정청에게 선택권, 재량권이 주어지는 것처럼 판단 가능성이 주어지니까요. 여러 선택권 중 행정청의 재량으로 행위를 선택하는 것처럼, 다양한 판단 가능성 중에서 행정청이 하나를 선택하겠죠.

그리고 행정청에게 주어진 이 다양한 판단 가능성을 ‘판단 여지’라고 부릅니다.

이제는 당연한 것이지만, 판단 여지설에 ㉠이 붙어 있으니 또 다른 견해에 ㉡을 붙이고 각각의 관점에서 상황을 해석하거나, 서로의 견해를 비교하는 문제가 출제 되겠죠.

[2문단-2]

이 입장은 법 적용 과정을 사실 관계의 확인, 법률 요건에 사용된 법 개념의 해석, 확인된 사실 관계의 법률 요건으로서의 포섭으로 구분한다.

이 입장 = 판단 여지설의 입장.

판단 여지설에서는 법 적용 과정을 다음과 같이 나눕니다.

- 1) 사실 관계의 확인
- 2) 법률 요건에 사용된 법 개념의 해석
- 3) 확인된 사실 관계의 법률 요건으로서의 포섭

구분한다고 해서 일단 보기 좋게 나누긴 했는데 3)이 무슨 의미인지 잘 모르겠네요. 계속 읽어 볼게요.

[2문단-3]

여기서 사실 관계의 확인과 법 개념의 해석은 사법 심사의 대상이 되지만, / 확인된 사실 관계가 불확정 법 개념에 포섭될 수 있는지 판단하는 것은 행정청의 전문성과 주관적인 가치 판단을 동시에 요구하므로 행정청의 판단 여지가 인정된다고 본다.

[1문단-1]

(나) 법률 요건에 추상적인 법 개념이 사용되는 경우가 있다. 예를 들어 <공공의 복지·공적 질서·위험> 등과 같은 법 개념은 그 해석뿐 아니라 구체적인 상황에의 적용 여부를 판단하는 데 어려움이 있다.

첫 문장이 너무 짧고, 뒤에 추가 설명이 나올 거라 판단해서 두 문장 읽었습니다.

(가)에서 등장했던 ‘법률 요건’이라는 표현이 (나)에서도 등장하네요. 가볍게 체크합니다.

‘추상적인 법 개념’은 해석과 적용에 어려움이 있다고 합니다. 그리고 그 예시로 공공의 복지, 공적 질서, 위험을 제시했구요.

[1문단-2]

이와 같이 법 규정의 의미가 일의적이 아니라 다의적이어서 진정한 의미가 무엇인지 구체적인 상황에 따라 판단되는 법 개념을 ‘불확정 법 개념’이라고 한다.

‘불확정 법 개념’의 개념에 대해 설명하고 있습니다.

- 1) 법 규정의 의미가 다의적이어서
- 2) 그 의미가 구체적인 상황에 따라 판단되는 것

귀에 걸면 귀걸이 코에 걸면 코걸이 느낌이네요.

[1문단-3]

법 규정이 발생 가능한 모든 경우를 구체적으로 예측하는 것은 불가능하므로 불확정 법 개념을 사용하여 추상적으로 규정할 수밖에 없다.

불확정 법 개념이 필요한 이유에 대해 설명하고 있습니다. 노란색으로 표시된 부분이죠.

[1문단-4]

그런데/ 불확정 법 개념이 사용된 경우 <행정청의 광범위한 판단권을 인정할 수 있을 것인가>에 대해 견해의 대립이 있다.

자, 이제 본격적인 내용으로 들어가나 봅니다. 문제가 되는 것은

“행정청의 광범위한 판단권을 인정할 수 있을 것인가?”라고 하는데, 이게 무슨 의미인지 아직은 잘 모르겠습니다. 다만 ‘행정청’은 (가)에서도 나온 단어이니 이 점 체크하구요.

‘견해의 대립’이 있다고 하니 2문단부터는 ‘행정청의 광범위한 판단권을 인정할 수 있을 것인가’에 대한 문제

여기서 1)과 2)는 사법 심사의 대상이 되지만, 3)은 행정청의 전문성과 주관적인 가치 판단을 동시에 요구하므로 행정청의 판단 여지가 인정된다고 본다.

이렇게 치환하니 좀 더 읽기 편하네요. 문맥상 1)과 2)는 주관적인 가치 판단이 요구되지 않는 것으로 보입니다. 그렇기 때문에 사법 심사의 대상이 되지만, 3)은 전문성과 가치 판단을 동시에 요구하므로 판단 여지가 인정된다, 고 하는 걸 보니 애가 핵심이네요.

여기서 ‘판단 여지가 인정된다’는 것은, ‘행정청에 다양한 판단 가능성이 주어진다’는 의미겠죠. ([2문단-1])

[2문단-4]

즉 행정의 특수성으로 인해 사법 심사가 곤란한 영역이 존재한다는 것이다.

이 문장을 읽으니 좀 더 명확하게 정리가 됩니다. ‘행정의 특수성’이라는 건 3)이 전문성과 가치 판단을 동시에 요구한다는 점을 가리키는 것이겠죠.

[3문단-1]

①판단 수권설은 불확정 법 개념의 해석에 행정청의 선택권이 인정될 수 없으므로 하나의 올바른 결정만이 존재한다고 본다.

판단 여지설과 대립하는 또 다른 견해는 판단 수권설입니다. 이 친구는 간단하네요. 오직 하나의 정답만이 존재한다.

[3문단-2]

불확정 법 개념은 그것을 적용할 때 그 시대의 사회·경제·기술 분야의 평균적이고 지배적인 견해에 따라 특정한 내용으로 구체화할 수 있다고 본다.

시대의 평균적이고 지배적인 견해에 따라 특정한 내용으로 구체화하여 내린 결정이 앞에서 말한 ‘하나의 올바른 결정’이겠죠. 판단 수권설에 따르면 가치 판단을 할 것도 없이, 그냥 평균적이고 지배적인 견해로 바라보면 정답은 하나라는 겁니다.

[3문단-3]

따라서 이 입장에 따르면 행정청의 판단 여지는 입법자인 의회가 행정청에 불확정 법 개념의 판단에 관한 권한을 부여한 경우에만 예외적으로 인정될 수 있다.

한 가지 의외인 점이 등장합니다.

정답은 오직 하나라고 주장하는 강경한 견해라서 판단 여지 자체를 인정하지 않을 줄 알았는데 그건 또 아니네요. 의회가 행정청에 권한을 부여하면, 행정청의 판단 여지가 인정됩니다.

이런 포인트는 ‘판단 수권설의 입장에서는 행정청의 판단 여지 자체를 인정하지 않는다’는 뉘앙스로 틀린 선지로 출제될 수 있으니 경계하시는 것이 좋습니다.

[3문단-4]

행정청의 판단 여지는 불확정 법 개념에 내재하는 것이 아니라 입법자의 수권*에 근거하고 있는 판단 수권이라는 것이다.

수권은 ‘권한을 남에게 주는 것’을 의미한다고 아래에 나옵니다. 쉽게 말하면, 판단 여지라는 것은 입법자(의회)가 권한을 줘야만 생긴다는 거죠.

[4문단-1]

행정청의 판단 여지 인정 여부는 행정의 탄력성과 국민의 권익 구제를 고려하여 엄격하게 해석해야 한다.

행정의 탄력성, 국민의 권익 구제와 같은 표현을 저는 이해하지 못했지만 그리 큰일은 아닙니다. 마지막 문단이거든요. 만약 행정의 탄력성이 뭔지, 국민의 권익 구제가 의미하는 바가 무엇인지 이해해야 한다면 애네를 지문의 마지막 문단에 배치하지 않았을 겁니다.

그렇기 때문에 ‘엄격하게 해석해야 한다’는 정보만 가지고 넘어가도록 합니다.

다만, ‘행정청의 판단 여지 인정 여부를 엄격하게 해석하지 않으면 행정의 탄력성과 국민의 권익 구제에 악영향을 줄 수 있다.’와 같은 선지가 나올 수는 있습니다. 그러나 이 선지의 정오를 판단할 때 행정의 탄력성이 뭔지, 국민의 권익 구제가 의미하는 바가 무엇인지는 알 필요가 없으니 상관없죠.

[4문단-2]

일반적으로 시험 및 평가 등에 대한 교육적인 판단, 주택 시장 변화에 대한 예측 등과 같은 고도의 전문성이 필요한 행정 영역에서는 행정청의 판단을 존중해야 할 필요가 있다.

예시는 건너뛰고, ‘고도의 전문성이 필요한 영역’에서는 행정청의 판단 여지를 존중하는 것이 좋다는 내용만 가지고 넘어가면 되겠네요.

이상 읽기를 마치겠습니다.

<알아두면 좋은 내용>

[지문의 마지막 문단]

저는 독서 지문의 마지막 문단은 크게 중요하지 않다고 생각합니다. 특히 세 문장 이하로 구성되었을 경우예요.

독서 지문을 직접 만들어 본 입장에서, 마지막 문단은 **급히 마무리**하는 경우가 많습니다. 지금까지의 내용을 요약하거나, 의의나 한계점을 제시하면서 끝내죠. 이때 불가피하게 설명이 필요한 표현을 사용하는 경우가 많아요. 이번 지문의 ‘행정의 탄력성’, ‘국민의 권익 구제’처럼요.

독서 지문에서는, 학생들이 이해하기 어려운 표현이나 개념이 나오면 반드시 설명을 해줍니다. **그것이 지문을 이해하는 데 필요한 것이라면요.** 하지만 마지막 문단에서는 그럴 여유가 없어요. 이제 지문을 끝내야 하거든요. 그렇기 때문에 “아, 이거 무슨 의미인지 설명 안 해주면 학생들이 모를 텐데?”라고 생각하는 동시에, “근데 사실 몰라도 되긴 함. 안 중요함.” 하고 지문을 끝내 버립니다.

그 표현이나 개념을 이해하지 못해도 지문을 이해하는 데 전혀 지장이 없다는 거예요.

그러니 만약 여러분이 지문의 마지막 문단에서 이해가 잘 안되는 표현이나 개념을 발견했다면, 그건 크게 중요하지 않을 가능성이 큼니다. 지문 해설에서 언급했던 것처럼 단순 내용 일치 문제의 선지로 활용할 수 있는 정도이니, 간단히 체크만 해주시면 되는 경우가 많아요.

[대상의 경중]

앞 내용과 어느 정도 관련 있는 내용입니다.

독서 지문은 정말 알기 쉬워요. 어떤 대상이 중요한지 아닌지를 판단하기 위해서는 그것에 대해 얼마나 많이 설명하고 있는지를 보면 됩니다.

대상이 중요하다면, 구체적이고 자세하게 설명합니다. 반대로 대상이 그리 중요하지 않다면, 여러분이 제대로 이해하지 못했는데도 다른 내용으로 넘어가요. 지문의 분량은 제한되어 있는데 중요하지 않은 내용까지 설명할 여유는 없으니까요.

대신 이걸 좀 구분하셔야 해요.

- 1) 대상 자체가 중요하지 않은 경우
- 2) 대상에 대한 깊은 이해가 중요하지 않은 경우

1)은 이번 지문의 ‘행정의 탄력성’, ‘국민의 권익 구제’ 같은 겁니다. 여러분은 애네가 행정청의 판단 여지 인정 여부와 관계가 있다는 사실만 알면 되고, 이외의 내용은 전혀 알 필요가 없습니다. “탄력성은 이런 의미니까 행정의 탄력성이 의미하는 것은” 이런 생각 자체를 할 필요가 없다는 의미입니다.

2)는 이전 지문인 사단 칠정론의 ‘사단’ 같은 거예요. 사단 자체는 지문에서 중요한 역할을 합니다. 사단 없이는 지문을 전개할 수 없으니까요. 하지만 그 지문은 사단에 대한 깊은 이해를 요구하지는 않습니다. 사단에는 측은지심, 수오지심, 사양지심, 시비지심이 있는데 이런 설명은 아예 없죠. 그냥 사단이라는 단어가 필요했던 거예요.

독서 공부를 하다 보면 1)과 2) 모두 빈번하게 등장하는데, 당연하게도 중요한 것은 2)입니다. 이런 대상의 특징은 다음과 같습니다.

1. 생소하고 낯선 단어
2. 그럼에도 지문에서 구체적으로 설명하지 않음
3. 그런데도 지문에서 꽤 자주 등장함

이런 대상이 등장한다면, 그냥 있는 그대로 받아들이세요. 애가 뭔지, 뭐하는 친구고 어떤 특징을 가지고 있는지 궁금해 할 필요가 없습니다. 그냥 “아, 이런 게 있군요.” 하고 다음 문장으로 가시면 됩니다.